

PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE ROTULAGEM FRONTAL DE ALIMENTOS NO BRASIL

Março de 2019

1. Escopo do projeto

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e a *Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina* (FIC Argentina) celebraram um acordo com o *International Development Research Centre* (IDRC) relacionado ao projeto “*Front-of-package labelling (FOP): a collaborative regional study with countries members of the Common Southern Market (MERCOSUR)*”, que objetiva desenvolver pesquisa colaborativa entre FIC e Idec para fornecer evidências para a instituição da obrigatoriedade de rotulagem frontal (*front-of-package labelling* – FOP) no Brasil e na Argentina, assim como para apoiar discussões políticas nos demais países do Mercado Comum do Sul (o “Projeto”).

Dentre os objetivos do Projeto, destacam-se, neste Sumário Executivo, as seguintes análises: (i) avaliação do marco regulatório do Brasil, incluindo outros documentos internacionais e do Mercosul para determinar potenciais facilitadores e obstáculos para a implementação de política de rotulagem frontal, e (ii) estudo de precedentes nos Tribunais Superiores do Brasil relacionados a discussões judiciais relacionadas a produtos que tenham impacto na saúde pública, a fim de explorar os argumentos jurídicos utilizados e extrapolar para a promoção do modelo de rotulagem frontal em alimentos.

2 Análise do marco regulatório brasileiro

Foi realizado um levantamento das normas de rotulagem de alimentos vigentes no Brasil aprovadas pelo Legislativo Federal, resultando em 8 leis federais. No âmbito da Administração Direta e Indireta, foram identificados 4 Decretos da Presidência da República, 5 Instruções Normativas do Ministério da Agricultura,

Pecuária e Abastecimento – MAPA, 1 norma elaborada em conjunto com a Casa Civil e o Ministério da Justiça, 2 Portarias aprovadas pelo Ministério da Justiça, 1 Portaria do Ministério de Minas e Energia e 1 Instrução Normativa do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e 16 Resoluções aprovadas pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. A análise da legislação que cuida das regras de rotulagem nutricional harmonizadas no âmbito do MERCOSUL se deu a partir da avaliação das resoluções GMC indicadas no [link](#) disponibilizado no site do INMETRO, tendo como resultado a tabulação de 9 Resoluções GMC.

A análise do marco regulatório do Brasil, incluindo outros documentos internacionais e do Mercosul, trouxe os seguintes achados:

- i. Há diversas fontes de produção normativa e mais de um ente com competência para fiscalizar a atuação de ações que afetem à saúde da população e para promover políticas públicas relacionadas a este tema;
- ii. No âmbito do Poder Executivo, a competência para produção normativa depende do conteúdo da norma: cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA a regulamentação de produtos de origem animal, de origem vegetal *in natura*, bebidas e vinagre, e à Anvisa a regulamentação, controle e fiscalização de produtos que envolvam risco à saúde pública, incluindo o papel de controle e fiscalização de alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, insumos, embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;
- iii. O Brasil é parte do MERCOSUL, bloco econômico formado em conjunto com a Argentina, Paraguai e Uruguai, desde 2017 também integrado pela Bolívia;
- iv. No caso das normas de competência da Anvisa, a incorporação das normas de caráter administrativo ou executivo depende da aprovação de Resolução pela Diretoria Colegiada da Agência;
- v. Dentre as justificativas para a aprovação das normas avaliadas, destacam-se especialmente a defesa da saúde – por vezes, a saúde da população em

geral e, noutras, a saúde de grupos vulneráveis (celíacos, fenilcetonúricos, alérgicos alimentares e/ou intolerantes à lactose), a proteção do direito à informação e, no caso das normas aprovadas no âmbito do MERCOSUL, o interesse em promover o comércio internacional;

- vi. As exigências relativas à forma de se apresentar as informações nos rótulos dos alimentos e bebidas guardam consonância com o disposto no Código de Defesa do Consumidor, que exige que as informações sobre os produtos sejam corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores;
- vii. A legislação mais recente da Anvisa tem apresentado maior detalhamento sobre o modo de apresentar as informações, com indicação do tamanho da fonte, necessidade de contraste entre letras e fundo da embalagem e vedação de inclusão em local de difícil leitura, como área de selagem ou torção (RDC 26/15, que cuida da rotulagem de alergênicos, e RDCs 135 e 136, que versam sobre a rotulagem da lactose);
- viii. Não há critério objetivo indicado nas normas ou em seus *consideranda* para a definição de prazos para adequação dos rótulos a mudanças normativas, tendo variado de 180 dias a mais de 3 anos – além do caso de exceção específica para setor de bebidas não alcoólicas comercializadas em embalagens retornáveis, que acabou tendo 10 anos de prazo para ajustar as suas embalagens às exigências do Regulamento Técnico para rotulagem nutricional obrigatória de alimentos e bebidas embalada (RDC 360/03 e MERCOSUL GMC nº 44/03 e 46/03);
- ix. Em discussões normativas mais recentes, como a rotulagem de alergênicos e da presença da lactose, a Anvisa dedicou especial atenção ao prazo, indicando no primeiro caso, um período de adequação de 12 meses (e, apesar de pedidos de adiamento por parte do setor produtivo, manteve o prazo) e, no segundo, 12 meses para produtos destinados exclusivamente ao processamento industrial ou aos serviços de

alimentação e outros 12 meses para os rótulos dos produtos destinados aos consumidores;

- x. Há espaço para se sustentar a possibilidade de regramento unilateral da rotulagem nutricional frontal, tendo em vista a possibilidade de apresentação complementar à declaração numérica do valor energético e dos nutrientes (RDC nº 360/03, que, harmonizando as Resoluções GMC nº 44/03 e 46/03, aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados);
- xi. A regulamentação unilateral da rotulagem nutricional frontal pode ser defendida no âmbito internacional com o argumento de que não representaria violação ao TBT, tendo em vista que, por se tratar de regra oponível a todos, não haveria tratamento excepcional a produtos de origem nacional ou a produtos similares originários de qualquer outro país e estaria fundamentada em objetivo legítimo, em especial a proteção da saúde humana e a prevenção de práticas enganosas;
- xii. Em 13 de junho de 2018, a Anvisa notificou a OMC a respeito da abertura de Tomada Pública de Subsídio referente ao Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional elaborado pela Gerência-Geral de Alimentos da Agência;
- xiii. É importante acompanhar os desdobramentos, bem como novos chamamentos para participação nas oportunidades subsequentes de participação social (consulta pública e audiência pública).

3 Análise de precedentes dos Tribunais Superiores do Brasil

A pesquisa teve por objetivo principal identificar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF e do Superior Tribunal de Justiça – STJ, juntos os “Tribunais Superiores”, sobre temas afetos à rotulagem de alimentos e à proteção à vida e à saúde humana por intermédio da regulamentação do exercício de atividades econômicas pelo Estado, indicando, quando possível, os argumentos apontados pelos Ministros dos

Tribunais Superiores para a defesa ou crítica das correspondentes normas e/ou políticas públicas.

Adotou-se, como critério, a análise de acórdãos do STF e do STJ e decisões da Presidência do STF proferidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de mapear os casos levados aos Tribunais Superiores, a fim de identificar a existência ou não de uniformização de entendimento dentro das Turmas/Seções dos Tribunais Superiores e entre eles, bem como avaliar eventual (in)coerência entre as decisões de cada qual dos(as) Ministros(as) acerca dos temas levados a julgamento – com mais ênfase nas decisões proferidas por Ministros que ainda estão em exercício nos respectivos Tribunais Superiores. Foi ponderado o fato de que, por razões de ordem tecnológica, a busca realizada por meio das ferramentas disponíveis nos sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores poderia não representar a totalidade das decisões que cuidam dos temas objeto da pesquisa. Após o mapeamento inicial, foram excluídas as decisões que, embora trouxessem uma ou algumas das palavras-chave pesquisadas, tratavam de temas estranhos ao objeto da pesquisa, como no caso de ações de alimentos de natureza cível, ações penais ou nas quais se litigava sobre questões de ordem comercial, administrativa ou tributária.

A análise das decisões judiciais identificadas nos sítios dos Tribunais Superiores resultou nos seguintes achados:

- i. Embora não sejam muitos os casos, os Tribunais Superiores têm se debruçado sobre processos judiciais relacionados aos temas objeto da pesquisa, ainda que, em muitos casos o objeto de apreciação seja a análise de aspectos de cunho processual (legitimidade, impossibilidade de análise probatória pelos Tribunais Superiores) ou sobre conflito de competência;
- ii. Parte das decisões analisadas foi proferida por Ministros que ainda exercem a função jurisdicional, mas há situações em que a decisão avaliada contou com a participação de Ministros já aposentados ou falecidos, razão pela qual uma decisão favorável ou desfavorável a um dado tema pode não significar que o

entendimento atual do Tribunal permaneça o mesmo, em virtude da mudança na sua composição;

- iii. Muitas das decisões analisadas representam o entendimento de uma dada Seção ou Turmas dos Tribunais Superiores (e não necessariamente de todo o Tribunal);
- iv. Não há uniformidade entre as razões de decidir de cada Ministro, isto é, ainda que concordem quanto à constitucionalidade/inconstitucionalidade, no caso do STF, ou legalidade/ilegalidade de uma dada norma, caso do STJ, as fundamentações são diversas;
- v. O fato de haver decisões proferidas pelo Pleno, no caso do STF, ou pela Corte Especial, no caso do STJ, não implica na impossibilidade de modificação no entendimento atual dos respectivos Tribunais, seja em virtude de mudança de sua composição, seja em razão da possibilidade de novo entendimento dos Ministros em cada caso;
- vi. No caso do STF, embora haja uma tendência de parte dos Ministros a privilegiar a defesa dos direitos à saúde e ao meio ambiente, caso da Ministra Cármen Lúcia, do Ministro Fachin e da Ministra Rosa Weber, não há acúmulo de casos suficiente e nem enfrentamento específico da pauta do direito à alimentação para afirmar que este posicionamento tende a se manter em demandas que cuidem da rotulagem de alimentos;
- vii. No que toca ao STJ, verifica-se que a 2ª Turma tem uma posição mais favorável à defesa do consumidor, conferindo a máxima efetividade às normas que visam à proteção dos consumidores, o que encontra eco na Corte Especial, ao passo que as 1ª, 3ª e 4ª Turmas tendem a privilegiar entendimento mais legalista e formalista, ainda que em detrimento do direito à informação dos consumidores.

4 Considerações finais

O marco regulatório brasileiro favorece a adoção de políticas públicas relacionadas a mudança na legislação de rotulagem de alimentos visando a melhorar a compreensão, por parte dos consumidores, da composição e riscos dos produtos disponibilizados no mercado.

Embora haja a possibilidade de questionamentos relacionados às regras de comércio internacional, há bons argumentos para a defesa da regulamentação unilateral, tendo em vista o fato de que a regra se aplicaria a todo e qualquer produto industrializado, independentemente do local de fabricação, existência de objetivo legítimo na promoção deste tipo de política pública, em especial a proteção da saúde humana e a prevenção de práticas enganosas.

O levantamento jurisprudencial realizado aponta para elevado risco de questionamento da legalidade da mudança das regras de rotulagem perante o Poder Judiciário e, embora haja precedentes que possam ser usados como argumentos para a defesa, não há um entendimento consolidado nos Tribunais Superiores a respeito do assunto, o que impede uma previsão mais acurada sobre possíveis resultados.